



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU.410.010.03.2015

P/15/044

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

ul. Okopowa 7, 20-022 Lublin

T +48 81 461 31 20, F +48 81 461 31 11

llu@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-112, 20-001 Lublin 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	PJ/14/044 Świadczenie pomocy osobom starszym przez gminy i powiaty
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie
Kontroler	Katarzyna Durakiewicz, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 94507 z 26.05.2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Dom Pomocy Społecznej „Betania” (dalej „DPS”, „Dom”) al. Kraśnicka 223, 20-718 Lublin
Kierownik jednostki kontrolowanej	Grażyna Zabielska, dyrektor DPS (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli¹, DPS w latach 2012-2014 świadczył usługi bytowe, opiekuńcze i wspomagające zgodnie z obowiązującymi standardami. Organizacja wewnętrzna Domu i obsada kadrowa pozwalały na realizację usług w sposób zapewniający wolność, intymność, godność i poczucie bezpieczeństwa mieszkańców oraz uwzględniający stopień ich fizycznej i psychicznej sprawności. Opracowywane dla pensjonariuszy plany wsparcia odzwierciedlały indywidualny sposób podejścia do ich potrzeb, były realizowane zgodnie z przyjętym harmonogramem i co sześć miesięcy systematycznie oceniane. Zapewniono mieszkańcom na miejscu opiekę pielęgniarską, świadczenia rehabilitacyjne oraz dostęp do lekarza podstawowej opieki zdrowotnej. NIK stwierdziła stosowanie rozwiązań o cechach dobrych praktyk, m.in. w zakresie wprowadzenia kodeksu etyki pracownika DPS, promowania zasad zdrowego żywienia oraz prowadzenia prelekcji na temat chorób, diagnostyki i sposobów leczenia.

Stwierdzono jednak nieprawidłowość, polegającą na obliczaniu średniego miesięcznego kosztu utrzymania mieszkańca niezgodnie z art. 6 pkt 15 ustawy z dnia 12 marca 2014 r. o pomocy społecznej². Do kosztów, stanowiących podstawę ustalenia średniego miesięcznego kosztu utrzymania w Domu zaliczono koszty zadań, które dotyczyły utrzymania mieszkańców (2.000 zł w 2011 r., 12.268 zł w 2012 r. i 9.985 zł w 2014 r.), a poniesione zostały na realizację innych zadań³. Spowodowało to wzrost średniego miesięcznego kosztu o 1 zł w 2012 r., 8 zł w 2013 r. i 6 zł w 2014 r. oraz skutkowało pobraniem opłat za pobyt w DPS od gmin w wysokości wyższej od należnej ogółem o 626 zł, a także zawyżeniem rocznych kosztów utrzymania mieszkańców, wykazanych w rozliczeniach wykorzystania dotacji w latach 2012-2014 w rozdziale 85202 *Domy pomocy społecznej* ogółem o 2.433 zł⁴.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

² Dz.U. z 2015 r., poz. 163 ze zm., zwanej dalej „ustawą o pomocy społecznej”.

³ Zadania realizowane w oparciu o Gminny Program Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz projekty wykonywane na podstawie ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (Dz. U. z 2014 r., poz. 1118 ze zm.), zwanej dalej „ustawą o działalności pożytku publicznego i wolontariacie”.

⁴ 260 zł w 2012 r., 1.274 zł w 2013 r. i 899 zł w 2014 r.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Prawidłowość świadczenia usług przez domy pomocy społecznej na poziomie obowiązujących standardów

Opis stanu faktycznego

1. Zakres działalności oraz strukturę DPS określał regulamin organizacyjny⁵. Pracownicy działu opiekuńczo-terapeutycznego (66 osób zatrudnionych na 64 etatach) zapewniali mieszkańcom całodobową opiekę i pielęgnację, usługi wspomagające oraz opracowywali, realizowali i oceniali indywidualne plany wsparcia mieszkańców. W skład działu wchodziły dwa zespoły opiekuńczo-pielęgnacyjne⁶ oraz zespół usług wspomagających⁷.

Pracownicy ww. działu⁸ posiadali odpowiednie kwalifikacje do wykonywania pracy na stanowisku opiekuna, psychologa, terapeuty, pracownika socjalnego, instruktora terapii zajęciowej i masażysty i pielęgniarki-opiekuna.

(dowód: akta kontroli, str. 9-24)

W celu określenia indywidualnych potrzeb mieszkańców oraz zakresu świadczonych usług powołano zespół terapeutyczno-opiekuńczy⁹. W jego skład wchodziło 69 pracowników (zatrudnionych na 67 etatach). Zespół był wspierany przez inne osoby (wolontariuszy, stażystów, pielęgniarki opieki długoterminowej, praktykantów, lekarzy, terapeutów), które zajmowały się bezpośrednio mieszkańcami¹⁰. Według stanu na 31.12.2014 r. w DPS przebywało 135 osób, w tym 83 mieszkańców przewlekle somatycznie chorych (ocenianych poniżej 60 punktów w skali Barthel¹¹), 43 osoby starsze oraz dziewięciu mieszkańców do 65 roku życia.

DPS spełniał warunki efektywnej realizacji usług opiekuńczych i wspomagających, określone w § 6 ust. 2 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 23 sierpnia 2012 r. w sprawie domów pomocy społecznej¹², tj.:

- w pełnym wymiarze czasu pracy zatrudniano trzech pracowników socjalnych,
- osiągnięto wymagane wskaźniki zatrudnienia pracowników zespołu terapeutyczno-opiekuńczego na jednego mieszkańca, które wyniosły: 0,4 dla osób w podeszłym wieku i 0,6 dla mieszkańców przewlekle somatycznie chorych,
- zapewniono kontakt z psychologiem, który uczestniczył w pracach zespołu terapeutyczno-opiekuńczego,
- pracownicy ww. zespołu uczestniczyli w szkoleniach na temat praw mieszkańca, kierunków prowadzonej terapii i metod pracy z mieszkańcami.

(dowód: akta kontroli, str. 25-28)

2. DPS funkcjonował w sposób respektujący możliwości psychofizyczne i uwzględniający indywidualne podejście do każdego z mieszkańców. Wprowadzono procedury w zakresie określenia zasad opieki nad

⁵ Zarządzenie nr 12/4/2012 Prezydenta Miasta Lublin z 12.04.2012 r. w sprawie przyjęcia regulaminu organizacyjnego DPS „Betania”, zarządzenie nr 88/12/2012 Prezydenta Miasta Lublin z 31.12. 2012 r. w sprawie przyjęcia regulaminu organizacyjnego DPS „Betania”.

⁶ Pracownicy zatrudnieni na stanowiskach: pielęgniarki-opiekuna, opiekuna, pokojowej.

⁷ Pracownicy zatrudnieni na stanowiskach: instruktora terapii zajęciowej, specjalisty pracy socjalnej, pracownika socjalnego, terapeuty, masażysty, psychologa, kapelana.

⁸ Zbadano dokumentację kadrową 20 pracowników.

⁹ Zarządzenie nr 24/2012 dyrektora DPS z 30.07.2012 r. w sprawie zespołu terapeutyczno-opiekuńczego w DPS „Betania”.

¹⁰ W grudniu 2014 r. godziny pracy tych osób stanowiły równowartość 5,7 etatu.

¹¹ Skala, która pozwala na ocenę chorego pod względem jego zapotrzebowania na opiekę innych osób. Bierze się w niej pod uwagę między innymi czynności życia codziennego (spożywanie posiłków, poruszanie się, siadanie, ubieranie się i rozbieranie, utrzymanie higieny osobistej, korzystanie z toalety, kontrolowanie czynności fizjologicznych).

¹² Dz. U. z 2012, poz. 964, zwanego dalej „rozporządzeniem w sprawie dps”.

mieszkańcami¹³, prowadzono odpowiednią dokumentację związaną z pobytem mieszkańców (opisy stanu społeczno-socjalnego i zdrowia psychicznego, oceny stanu w skali Barthel, indywidualne plany wsparcia, okresowe oceny realizacji planu, opisy realizacji usług wspomagających, miesięczne oceny uzyskanych wyników pielęgnowania i aktywacji mieszkańca) oraz sporządzano sprawozdania z pracy zespołu terapeutyczno-opiekuńczego.

(dowód: akta kontroli, str. 16-17, 29-32)

W DPS określono zasady przyjmowania skarg i wniosków¹⁴ i prowadzono „Rejestr skarg i wniosków”. W okresie objętym kontrolą złożono 30 skarg¹⁵, które głównie dotyczyły nieodpowiedniego zachowania współlokatorów i zmiany pokoju lub lokatora. Dwie skargi były związane z ponoszonymi wydatkami przez mieszkańców, w tym w zakresie rozliczenia kosztów pobytu w DPS (przekazano skarżącemu szczegółowe zestawienie operacji na jego koncie) oraz zawyżania cen leków przez aptekę (przyjęto wyjaśnienia z apteki i poinformowano mieszkańca o możliwości wyboru sprzedawcy leków nierefundowanych).

(dowód: akta kontroli, str. 8)

3. DPS dysponował 135 miejscami, a według stanu na koniec poszczególnych lat okresu objętego kontrolą w Domu przebywało 134-135 mieszkańców. Liczba osób oczekujących na miejsce w DPS wynosiła od 13 do 21, a średni czas oczekiwania – od ok. 1,5 do 3,5 miesiąca.

(dowód: akta kontroli, str. 46)

W okresie objętym kontrolą było 12 przypadków kierowania osób do DPS w sytuacji, gdy wszystkie miejsca były zajęte. Mieszkańców przyjmowano ze względu na ich trudną sytuację zdrowotną, brak możliwości zapewnienia opieki ze strony rodziny, a przede wszystkim w wyniku wydania przez MOPR decyzji kierującej z natychmiastowym rygorem wykonalności.

(dowód: akta kontroli, str. 100-101)

4. Przy przyjmowaniu nowych mieszkańców Domu¹⁶ przestrzegano przepisów rozporządzenia w sprawie dps w zakresie:

- pisemnego zawiadomienia o przyjęciu (§ 12 ust. 1),
- terminowego opracowania indywidualnych planów wsparcia (§ 2 ust. 2 i 4),
- ustalenia aktualnej sytuacji socjalno-bytowej tych osób w miejscu zamieszkania (§ 11).

W aktach osobowych zamieszczono spisy przedmiotów, stanowiących własność mieszkańców i rzeczy przekazanych przez DPS oraz informowano o możliwości przekazania wartościowych przedmiotów i pieniędzy do depozytu.

(dowód: akta kontroli, str. 6-7)

5. Funkcjonowanie Domu, zgodnie z § 3 ust. 1 rozporządzenia w sprawie dps, oparte było na indywidualnych planach wsparcia. Analiza dokumentacji 25 mieszkańców¹⁷ wykazała, że:

¹³ Zarządzenia dyrektora DPS: np. nr 17/2011 z 10.10.2011 r. - procedura przyjęcia mieszkańca do DPS, nr 18/2011 z 17.10.2011 r. - procedura dotycząca poszanowania godności i intymności mieszkańców, nr 22/2011 z 17.10.2011 r. w sprawie Kodeksu etyki pracownika, nr 23/2011 z 17.10.2011 r. w sprawie adaptacji mieszkańca do warunków DPS, nr 22/2012 z 21.05.2012 r. - procedura dotycząca postępowania z osobami z zaburzeniami psychicznymi, nr 12/2012 z 16.05.2012 r. - procedura dotycząca udzielania pomocy mieszkańcom w podstawowych czynnościach życiowych i pielęgnacyjnych, nr 18/2012 z 21.05.2012 r. - procedura korzystania z usług psychologicznych, nr 14/2012 z 21.05.2012 r. - procedura wyżywienia mieszkańców, nr 16/2012 z 21.05.2012 r. - procedura zaopatrzenia w odzież obuwie mieszkańców, nr 19/2012 z 21.05.2012 r. w sprawie wprowadzenia terapii zajęciowej, nr 25/2013 z 1.07.2013 r. - procedura monitorowania obecności mieszkańców.

¹⁴ Zarządzenie dyrektora DPS nr 20/2010 z 17.11.2010 r. w sprawie zasad i systemu przyjmowania skarg i wniosków.

¹⁵ 29 pism złożono do dyrektora DPS (w tym 15 skarg od jednego mieszkańca) oraz jedno pismo wpłynęło do Miejskiego Ośrodka Pomocy Rodzinie (skarga od tego samego mieszkańca dotycząca konfliktu ze współlokatorką).

¹⁶ Prawidłowość przyjmowania mieszkańców sprawdzono na podstawie dokumentacji 15 osób, przyjętych w 2014 r.

¹⁷ Ogółem zbadano realizację 62 planów.

- plany były przygotowywane po rozpoznaniu indywidualnej sytuacji i potrzeb mieszkańca (bytowych, opiekuńczych, wspomagających), na podstawie informacji uzyskanych w trakcie przeprowadzonego wywiadu środowiskowego przed przybyciem oraz danych zgromadzonych po przyjęciu (obserwacji i rozmowy),
- pierwszy plan związany był z adaptacją w DPS, a kolejne plany (zmieniano cele w zależności od indywidualnych warunków i potrzeb) dotyczyły zadań związanych z utrzymaniem dotychczasowej kondycji psychofizycznej, rozwijaniem dotychczasowych zainteresowań,
- plany określały zadania, sposób i metody ich wykonania, wskazywały czas realizacji i osoby odpowiedzialne za ich wykonanie,
- pracownicy zespołu terapeutyczno-opiekuńczego oceniali co sześć miesięcy efekty realizacji planów i proponowali wprowadzenie do nich zmian.

W DPS wystąpiły przypadki, w których mieszkańcy nie wywiązywali się z obowiązków zawartych w planach. Ze zgromadzonej dokumentacji (ocen realizacji usług wspomagających, ocen realizacji planu) wynikało, że zespół terapeutyczno-opiekuńczy szczegółowo analizował sytuację każdego mieszkańca i określał przyczyny przerwania realizacji wyznaczonych zadań. Mieszkańcy nie uczestniczyli w życiu DPS ze względu na stan zdrowia fizycznego (pogorszenie kondycji, rozwój chorób) i psychicznego (np. rozdrażnienie, depresja, zmniejszenie motywacji do działań), a także na brak z nimi kontaktu logiczno-słownego. Zespół weryfikował wyznaczone zadania w zależności od indywidualnych możliwości mieszkańca i podejmował działania wspierające w zakresie zwiększenia jego aktywności psychofizycznej.

(dowód: akta kontroli, str. 34-38, 232-245)

6. DPS, zgodnie z art. 55 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, świadczył usługi bytowe, opiekuńcze i wspomagające na poziomie obowiązującego standardu, w zakresie i formach wynikających z indywidualnych potrzeb osób w nim przebywających¹⁸.

W zakresie świadczenia usług bytowych Dom spełniał warunki określone w § 6 ust.1 pkt 1- 8 rozporządzenia w sprawie dps:

- 1) budynek i jego otoczenie nie miały barier architektonicznych (zamontowano podjazdy dla wózków, zlikwidowano ustępy przy wjazdach na taras), mieszkańcy korzystali z wind, budynek wyposażono w system alarmu przeciwpożarowego i system przyzywowo-alarmowy,
- 2) DPS dysponował odpowiednią liczbą określonych rodzajów pomieszczeń, w budynku znajdowały się: pokoje mieszkalne, dziennego pobytu, do terapii zajęciowej, jadalnia, gabinety pomocy doraźnej, sale do rehabilitacji wyposażone w sprzęt do fizykoterapii i hydroterapii, kuchenki pomocnicze, miejsca przeznaczone do prania i suszenia, palarnia, pokój gościnny, kaplica, gabinet lekarski,
- 3) pokoje mieszkalne spełniały normy w zakresie ich wielkości i były wyposażone w wymagany sprzęt i meble,
- 4) do dyspozycji mieszkańców była odpowiednia liczba łazienek, przystosowanych do potrzeb niepełnosprawnych, a pomieszczenia mieszkalne były czyste, estetyczne i wolne od nieprzyjemnych zapachów,
- 5) mieszkańcy otrzymywali trzy posiłki w wyznaczonych godzinach¹⁹ oraz mieli dostęp przez całą dobę do podstawowych produktów żywnościowych,

¹⁸ Wykazała to analiza dokumentacji (wewnętrznych procedur, zakresów obowiązków pracowników, rozkładów pracy pielęgniarek i opiekunów, indywidualnych planów wsparcia mieszkańców, informacji przekazanych przez dyrektora DPS) oraz oględziny pomieszczeń budynku i jego otoczenia.

¹⁹ Posiłki wydawane były przez dwie godziny. Kolacja była podawana o godz. 18⁰⁰.

- przestrzegano zasad zdrowego żywienia²⁰,
- 6) mieszkańcom zapewniono odzież i obuwie²¹, zgodnie z ich potrzebami,
 - 7) dbano o utrzymanie higieny osobistej mieszkańców i przekazywano im niezbędne środki czystości oraz wykonywano odpowiednie czynności pielęgnacyjne,
 - 8) mieszkańcy w porze nocnej (od 19⁰⁰ do 7⁰⁰) mieli zapewnioną opiekę, sprawowaną przez trzech opiekunów i jedną pielęgniarkę.

W zakresie usług opiekuńczych i wspomagających, zgodnie z § 6 ust. 1 pkt 10 rozporządzenia w sprawie dps, zapewniono mieszkańcom: korzystanie z pomocy pracowników socjalnych²², uczestnictwo w grupowej i indywidualnej terapii zajęciowej²³, zapoznanie się z przepisami prawnymi dotyczącymi domów, korzystanie z biblioteki, czytanie codziennej prasy, organizację świąt i uroczystości okazjonalnych oraz udział w imprezach kulturalnych i turystycznych²⁴, możliwość kontaktu z kapłanem i udział w praktykach religijnych²⁵, regularny kontakt z dyrektorem w określonych dniach i godzinach oraz sprawienie pogrzebu, zgodnie z wyznaniem zmarłego²⁶.

Stawka żywieniowa (zakup środków żywności) w 2014 r. (7,32 zł) w stosunku do 2012 r. (6,76 zł) wzrosła o 8,2%, a średni miesięczny koszt utrzymania mieszkańca (2014 r. – 3.065 zł, 2012 r. – 2.741 zł) wzrósł odpowiednio o 12%.

(dowód: akta kontroli, str. 47, 63-82, 98, 146, 159, 173, 223, 225)

Dobre praktyki stosowane w DPS związane ze świadczonymi usługami to:

- wprowadzenie kodeksu etyki pracownika DPS oraz dyżurów kadry kierowniczej w dni wolne (umożliwienie kontaktów z odwiedzającymi rodzinami i sprawowanie nadzoru nad pracownikami sprawującymi opiekę),
- ustalenie (w uzgodnieniu z Radą Mieszkańców) i stosowanie zasad przyznawania pokoi jednoosobowych,
- umożliwienie mieszkańcom i ich rodzinom wyrażania opinii na temat jakości sprawowanych usług (ankiety, spotkania z dyrektorem),
- utworzenie kawiarenki, w której mieszkańcy wspólnie spędzali czas (oglądanie filmów, słuchanie muzyki, rozwiązywanie krzyżówek, organizowanie spotkań z interesującymi osobami),
- promowanie zdrowego żywienia poprzez spotkania z dietetykiem, wspólne przygotowanie sałatek, picie soków ze świeżych owoców, zorganizowanie ogródka warzywnego, konsultowanie jadłospisu pod kątem upodobań mieszkańców,
- prowadzenie radiowęzła i codzienne przekazywanie informacji dotyczących planu dnia, jadłospisu, komunikatów, wydarzeń opisanych w prasie,

²⁰ Ustalono zasady przy układaniu jadłospisu, w tym między innymi podawanie zupy mlecznej cztery razy w tygodniu, kolacji na ciepło – trzy razy w tygodniu, owoców i warzyw – przy każdym posiłku, ryb – dwa razy w tygodniu.

²¹ Uzupełniano garderobę z zasobów zgromadzonych w magazynie lub kupowano potrzebne rzeczy. Wydane przedmioty były wpisywane do indywidualnych kart wyposażenia osobistego mieszkańca. Z pomocy DPS w latach 2012 -2104 skorzystało 86 mieszkańców.

²² Pracownicy socjalni zajmowali się m.in. przyjęciem mieszkańców do DPS, rozpoznawaniem ich potrzeb, prowadzeniem rozmów wspierających, udzielaniem pomocy w rozwiązywaniu problemów, poprawą warunków bytowych, robieniem zakupów, prowadzeniem depozytów, odwiedzaniem mieszkańców w szpitalach, rozliczeniem za pobyt i leki.

²³ W DPS prowadzono zajęcia grupowe (np. w ramach kulturoterapii, muzykoterapii, kulinoterapii), indywidualne w pokojach mieszkańców, organizowano wycieczki i wyjazdy do innych domów pomocy społecznej, po godz. 15⁰⁰ prowadzono gry i zabawy w kawiarence.

²⁴ Np. jasełka, koncert kolęd, dzień babci i dziadka, zabawa andrzejkowa, mikołajki, impreza Integracyjna, turnieje warcabowe i szachowe, organizacja 50-lecia DPS, występy zespołów w DPS, wyjazdy delegacji mieszkańców do innych domów, spotkania z ciekawymi ludźmi, wyjścia do kina, wyjazdy na grzyby, organizacja Festiwalu Pieśni Maryjnej, wycieczka do Wąwolnicy i Nałęczowa. W latach 2012-2014 mieszkańcy uczestniczyli ogółem w 268 imprezach.

²⁵ Zorganizowano kaplicę i zatrudniono kapłana (większość mieszkańców było wyznania rzymsko-katolickiego), osobom innego wyznania umożliwiono kontakt z patronem duchowym (organizowano spotkania na terenie DPS i dowóz do miejsca kultu religijnego).

²⁶ W latach 2012-2014 DPS zorganizował 12 pogrzebów.

- prowadzenie przez studentów medycyny prelekcji na temat chorób, nowości w dziedzinie diagnostyki i leczenia,
- współpraca ze środowiskiem lokalnym i utrzymywanie kontaktów z innymi domami pomocy społecznej (wspólne imprezy okolicznościowe, pielgrzymki, przeglądy artystyczne).

(dowód: akta kontroli, str. 311-314)

7. DPS, zgodnie z art. 58 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej, umożliwiał i organizował mieszkańcom pomoc w korzystaniu ze świadczeń zdrowotnych, przysługujących w ramach powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego, tj. m.in.:

- w ramach świadczeń lekarza podstawowej opieki zdrowotnej pomagano w jego wyborze (mieszkańcy korzystali z usług siedmiu przychodni), wyposażono gabinet lekarski i zapewniono możliwość przyjmowania mieszkańców na miejscu trzy razy w tygodniu, organizowano wizytę w przychodni i dowożono pacjentów, zamawiano wizyty domowe,
- organizowano wizyty do lekarzy specjalistów oraz wyjazdy na badania specjalistyczne, zapewniano transport oraz opiekę pracownika,
- pomagano mieszkańcom w zapatrzeniu w leki i wyroby medyczne, w realizacji zaleconego leczenia uzdrowiskowego,
- zgłaszano uzależnionych mieszkańców do leczenia w ośrodkach.

W ramach usług opiekuńczych realizowano świadczenia zdrowotne, w tym głównie w zakresie: pielęgniarstwa podstawowej opieki zdrowotnej, psychologii, rehabilitacji leczniczej²⁷, zaopatrzenia w przedmioty ortopedyczne, środki pomocnicze leki i wyroby medyczne.

(dowód: akta kontroli, str. 38-44)

DPS zatrudniał 12 pielęgniarek²⁸, które wykonywały także zadania opiekuńczo-pielęgnacyjne. Na zmianie dziennej (od 7⁰⁰ do 19⁰⁰) pracowało od czterech do pięciu pielęgniarek, a na nocnej – jedna pielęgniarka (od 19⁰⁰ do 7⁰⁰). Koszty zatrudnienia pielęgniarek w latach 2012-2014 wyniosły: 1.059,7 tys. zł.

(dowód: akta kontroli, str. 28, 98, 231)

Mieszkańcy DPS nie korzystali z zewnętrznych usług pielęgniarek podstawowej opieki zdrowotnej. Z wyjaśnień dyrektora DPS wynika, że wszystkie potrzeby mieszkańców z zakresu usług pielęgniarstwa były realizowane we własnym zakresie, a zatrudnienie pielęgniarek i właściwa organizacja ich pracy zapewniały prawidłową realizację zadań.

(dowód: akta kontroli, str. 42, 45, 229-230)

W Domu przebywało ok. 40 mieszkańców ocenionych w skali Barthel poniżej 40 punktów, którzy wymagali szczególnej opieki. Ośmiu z tych mieszkańców, ze względu na stan zdrowia i konieczność wykonania określonych świadczeń pielęgniarstwa, spełniało wymogi do objęcia opieką długoterminową. Zostali oni zgłoszeni do świadczeniodawcy, a czas oczekiwania na objęcie opieką długoterminową wynosił 9 miesięcy.

(dowód: akta kontroli, str. 25, 229-230)

Dobre praktyki stosowane w DPS związane z pomocą mieszkańcom w korzystaniu z usług zdrowotnych to:

- towarzyszenie mieszkańcom podczas planowanych wizyt u lekarzy specjalistów i przy przyjęciu do szpitala,

²⁷ W zakresie fizykoterapii (np. elektroterapia, laseroterapia, masaż, krioterapia, ultradźwięki) i hydroterapii, poprawiające sprawność i kondycję fizyczną mieszkańców. W 2014 r. wykonano 3,3 tys. zabiegów.

²⁸ Według stanu na 31.12.2014 r. było 14 osób wykonujących usługi pielęgniarstwa, w tym 12 pielęgniarek i dwóch kierowników zespołów opiekuńczo-pielęgnacyjnych, pracujących od 7⁰⁰ do 15⁰⁰.

- odwiedzanie mieszkańców przebywających w szpitalu co najmniej dwa razy w tygodniu.

(dowód: akta kontroli, str. 311-314)

8. W DPS w prawidłowy sposób zabezpieczano środki pieniężne i przedmioty wartościowe należące do mieszkańców Domu. Dyrektor DPS ustanowił Regulamin w sprawie postępowania z depozytami²⁹, w którym określił zasady ich przechowywania. Składane do depozytu przedmioty wartościowe były ewidencjonowane i umieszczane w szafie pancernej. Depozyty pieniężne przekazywano na jeden rachunek bankowy, a w DPS prowadzono ewidencję dla każdego mieszkańca. Odsetki naliczane na koniec każdego miesiąca były rozliczane proporcjonalnie w stosunku do wysokości środków zgromadzonych przez mieszkańców.

(dowód: akta kontroli, str. 8, 78)

9. W okresie objętym kontrolą poniesiono wydatki na działalność (dział 852 *Pomoc społeczna*, rozdział 85202 *Domy pomocy społecznej*) w łącznej kwocie 13.666 tys. zł³⁰, które sfinansowano z:

- wpłat mieszkańców i członków ich rodzin (4.469,1 tys. zł) – 32,7% wydatków,
- wpłat wniesionych przez gminy (204,4 tys. zł) – 1,5% wydatków,
- innych źródeł, w tym dotacji (8.992,5 tys. zł) – 65,8% wydatków.

Środki na rachunek jednostki były przekazywane w terminach (trzy razy w miesiącu) i wysokościach, określonych w miesięcznych harmonogramach, składanych do Urzędu Miasta Lublin. Środki przekazane na działalność bieżącą DPS były wystarczające i zapewniały funkcjonowanie jednostki zgodnie z obowiązującymi standardami. Ponadto na wydatki inwestycyjne (modernizację drogi dojazdowej do garaży) i bieżące remonty przeznaczono 100,9 tys. zł.

(dowód: akta kontroli, str. 103,125, 143-153, 156-167, 170-182)

Wojewoda Lubelski ustalał roczne plany dotacji celowej na realizację zadań własnych Miasta Lublin w zakresie dofinansowania kosztów utrzymania mieszkańców DPS (przyjętych przed 01.01.2004 r. oraz na podstawie skierowań wydanych przed 01.01.2004 r.). Przekazując plan dotacji na dany rok, nie dokonywał jej podziału na poszczególne domy pomocy społecznej prowadzone przez Miasto Lublin. Również Miasto Lublin nie dzieliło otrzymanej dotacji na poszczególne jednostki.

W okresie objętym kontrolą Miasto Lublin otrzymało i wykorzystało dotacje celowe w łącznej wysokości 10.667 tys. zł³¹. Środki te stanowiły 80,3% kwoty niezbędnej do sfinansowania pobytu osób przyjętych przed 01.01.2004 r. oraz na podstawie skierowań wydanych przed 01.01.2004 r. (13.287,6 tys. zł), wykazanej w sprawozdaniach z wykorzystania dotacji w rozdziale 85202 *Domy pomocy społecznej*. Kwota dotacji była niższa od kwoty niezbędnej do sfinansowania pobytu ww. osób o 2.620,6 tys. zł³².

(dowód: akta kontroli, str. 117-121)

W latach 2012-2014 DPS nie składał w Lubelskim Urzędzie Wojewódzkim³³ informacji, o której mowa w art. 87 ust. 4 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego³⁴, o aktualnej liczbie mieszkańców przyjętych przed 01.01.2004 r. oraz na podstawie skierowań

²⁹ Zarządzenie nr 6/2011 dyrektora DPS z dnia 16 marca 2011 r. w sprawie wprowadzenia regulaminu postępowania z depozytami mieszkańców DPS „Betania” w Lublinie ze zm.

³⁰ 4.084 tys. zł w 2012 r., 4.660 tys. zł w 2013 r., 4.922 tys. zł w 2014 r.

³¹ 3.534 tys. zł w 2012 r., 3.894 tys. zł w 2013 r. i 3.239 tys. zł w 2014 r.

³² 1.279,3 tys. zł w 2012 r., 521,8 tys. zł w 2013 r. i 819,5 tys. zł w 2014 r.

³³ Zwany dalej „LUW”.

³⁴ Dz. U. z 2015 r., poz. 513.

wydanych przed 01.01.2004 r. a także o kosztach ich utrzymania za miesiąc poprzedzający, na który jest ustalana dotacja, gdyż LUW tego nie wymagał.

DPS sporządzał roczne rozliczenia wykorzystania dotacji celowej w rozdziale 85202, które składał w Urzędzie Miasta Lublin³⁵. W sprawozdaniach przekazywano informacje o rocznym koszcie utrzymania mieszkańców i rocznych dochodach z tytułu wniesionych opłat przez ww. osoby. Z rozliczeń wynikało, że w okresie objętym kontrolą kwota niezbędna do sfinansowania kosztów pobytu tych mieszkańców wyniosła: 1.369,9 tys. zł³⁶.

Roczny koszt utrzymania mieszkańców przyjętych przed 01.01.2004 r. oraz na podstawie skierowań wydanych przed 01.01.2004 r. stanowił iloczyn średniego miesięcznego kosztu utrzymania (opublikowanego na poszczególne lata 2012-2014) i rzeczywistej liczby tych mieszkańców Domu w każdym miesiącu (miesięcznie średnio od 22 osób w 2012 r. do 12 w 2014 r.).

(dowód: akta kontroli, str. 103-114, 217)

Wynagrodzenia wraz z pochodnymi stanowiły 74% wydatków DPS. Średnie wynagrodzenie zasadnicze pielęgniarki wynosiło 2.338 zł, opiekunki – 2.035 zł, pokojowej – 1.975 zł, terapeutów i masażysty – 2.167 zł. Różnica między najwyższym a najniższym wynagrodzeniem ww. osób wynosiła od 8% do 12%.

(dowód: akta kontroli, str. 45, 144-145, 157-158, 171-172)

10. Dochody z odpłatności za pobyt w DPS były realizowane w sposób prawidłowy. Opłaty za pobyt mieszkańców wnoszone były przez instytucje, które dokonywały potrącenia z wypłacanych im świadczeń. Gminy dotrzymywały terminów płatności wyznaczonych przez DPS w notach księgowych (koniec miesiąca). Z członkami rodzin, którzy nie wywiązywali się terminowo z obowiązku ponoszenia opłat, w pierwszej kolejności prowadzono rozmowy telefoniczne i kontaktowano się przez pocztę elektroniczną, a następnie wysyłało wezwania do zapłaty.

Na koniec 2012 r. i 2013 r. DPS nie posiadał należności wymagalnych z tytułu opłat za pobyt wnoszonych przez mieszkańców, członków ich rodzin i gmin. Na koniec 2014 r. należności wymagalne z tego tytułu wyniosły 48 zł i zostały zapłacone 30.01.2015 r.

(dowód: akta kontroli, str. 126, 151, 164, 179)

11. Średni miesięczny koszt utrzymania mieszkańca, ustalony przez Prezydenta Miasta Lublin, w 2014 r. wyniósł 3.065 zł³⁷ i stanowił 104,6% kosztu w 2013 r. (2.929 zł³⁸) oraz 111,8% kosztu w 2012 r. (2.741 zł³⁹).

(dowód: akta kontroli, str. 223-226)

Średni miesięczny koszt był obliczany przez DPS na podstawie kosztów poniesionych w roku poprzednim, a dane wynikały z prowadzonej ewidencji na kontach zespołu „4”⁴⁰. Roczne koszty działalności Domu uwzględniały amortyzację, były pomniejszone o wydatki na remonty⁴¹ oraz powiększone

³⁵ Zwanego dalej „UM Lublin”.

³⁶ 554,9 tys. zł w 2012 r., 457,0 tys. zł w 2013 r. i 358,0 tys. zł w 2014 r.

³⁷ Zarządzenie nr 19/3/2014 Prezydenta Miasta Lublin z 10 marca 2014 r. w sprawie ustalenia średniego miesięcznego kosztu utrzymania mieszkańca w domach pomocy społecznej funkcjonujących na terenie Miasta Lublin w 2014 roku (Dz. Urz. Woj. Lub. z 2014 r., poz. 1172).

³⁸ Zarządzenie nr 26/3/2013 Prezydenta Miasta Lublin z 11 marca 2013 r. w sprawie ustalenia średniego miesięcznego kosztu utrzymania mieszkańca w domach pomocy społecznej funkcjonujących na terenie Gminy Lublin – miasta na prawach powiatu w 2013 roku (Dz. Urz. Woj. Lub. z 2013 r., poz. 1494).

³⁹ Zarządzenie nr 1/3/2012 Prezydenta Miasta Lublin z 1 marca 2012 r. w sprawie ustalenia średniego miesięcznego kosztu utrzymania mieszkańca w domach pomocy społecznej funkcjonujących na terenie Gminy Lublin – miasta na prawach powiatu w 2012 roku (Dz. Urz. Woj. Lub. z 2012 r., poz. 1131).

⁴⁰ Koszty działalności DPS w latach 2013-2014 były zmniejszane o koszty sporządzenia posiłków dla innego DPS.

⁴¹ Wydatki na remonty poniesione zostały w 2013 r. w kwocie 15.904 zł.

o prognozowany średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych. Informacje, w których przedstawiano dane o kosztach działalności Domu za poszczególne lata 2011-2013 oraz wyliczenie średniego miesięcznego kosztu (obowiązującego w latach 2012-2014), przekazywano do Miejskiego Ośrodka Pomocy Rodzinie w Lublinie w terminie, który umożliwił Prezydentowi Miasta Lublin ustalenie kosztu i ogłoszenie go w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego nie później niż do dnia 31 marca każdego roku (art. 60 ust. 2 pkt 2 ustawy o pomocy społecznej).

(dowód: akta kontroli, str. 184-216)

Do kwoty rocznych kosztów utrzymania mieszkańców Domu w latach 2011-2013, stanowiących podstawę do obliczenia średniego miesięcznego kosztu utrzymania mieszkańca w latach 2012-2014, zaliczano koszty poniesione na funkcjonowanie DPS (dział 852 *Pomoc społeczna*, rozdział 85202 *Domy pomocy społecznej*) oraz koszty, które poniesiono na realizację innych zadań. Były to koszty związane:

- z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów uzależnień w oparciu o Gminny Program Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, na zadanie pn. „Zwiększenie dostępności pomocy terapeutycznej i rehabilitacyjnej dla osób uzależnionych od alkoholu” w ramach programów interwencyjno-motywacyjnych dla osób z problemem alkoholowym, w tym pensjonariuszy domów pomocy społecznej, DPS, jako jednostka organizacyjna Miasta Lublin, realizował zadanie skierowane do mieszkańców mających problem alkoholowy. Wydatki (koszty) poniesione na ten cel (dział 851 *Ochrona zdrowia*, rozdział 85154 *Przeciwdziałanie alkoholizmowi*) wyniosły 2.000 zł w 2011 r. i 3.000 zł w 2013 r.;
- z projektami, wykonywanymi na podstawie przepisów ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (rozdział 85295 *Pozostała działalność*). DPS zrealizował zadania, które były ukierunkowane na pracę z osobami starszymi, a nie mieszkańcami DPS. W 2012 r. na ten cel wydatkowano 12.658 zł⁴², a w 2013 r. – 6.985 zł⁴³.

Do kosztów utrzymania Domu w 2014 r., stanowiących podstawę do obliczenia średniego miesięcznego kosztu utrzymania mieszkańca w 2015 r., nie zaliczono kosztów (2.800 zł) poniesionych na zadanie w ramach Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych.

(dowód: akta kontroli, str. 188-217, 251-305)

W sprawozdaniach opisowych z wykonania planu dochodów i wydatków za lata 2011-2014, przekazywanych do Urzędu Miasta Lublin, wyliczano średni miesięczny koszt utrzymania mieszkańca, w oparciu o wydatki na utrzymanie mieszkańców DPS zrealizowane w rozdziale 85202 *Domy pomocy społecznej*, z pominięciem wydatków z rozdziału 85295 *Pozostała działalność* i rozdziału 85154 *Przeciwdziałanie alkoholizmowi*.

(dowód: akta kontroli, str. 127-183)

12. W latach 2012-2014 przeprowadzono w DPS ogółem osiem kontroli zewnętrznych, dotyczących prowadzonej działalności. W sześciu przypadkach

⁴² Na zadanie pn. „Uruchomienie Centrum Informacji, poradnictwa i Integracji dla seniorów i ich rodzin w dzielnicy Węglin”, w wyniku którego osiągnięto zaplanowane rezultaty (np. wsparcie rodzin w opiece nad osobami starszymi, udzielanie informacji seniorom i rodzinom na temat oferty dla osób w podeszłym wieku).

⁴³ Program w zakresie zapobiegania wykluczeniu społecznemu pn. „Poprawa jakości życia osób w podeszłym wieku. Integracja i aktywizacja osób w podeszłym wieku, w tym poprzez rozwijanie takich form jak kluby seniora, uniwersytety trzeciego wieku, wolontariat. VI Festiwal Pieśni Maryjnej” (), którego celami było m.in.: promowanie talentów wśród osób w podeszłym wieku, integracja i aktywizacja osób starszych z różnych dzielnic Lublina, wpływ na zmianę wizerunku i postrzegania osób w podeszłym wieku, pozyskiwanie wolontariuszy dla osób starszych.

nie stwierdzono nieprawidłowości (kontrolę stanu sanitarno-higienicznego⁴⁴ oraz w zakresie przestrzegania praw osób z zaburzeniami psychicznymi, wizytacje Ośrodka Pomocy Rodzinie w Lublinie).

Kontrole przeprowadzone w 2013 r. przez pracowników Lubelskiego Urzędu Wojewódzkiego w Lublinie i Urzędu Miasta Lublin wykazały nieprawidłowości w zakresie:

- nieosiągnięcia wskaźnika zatrudnienia wymaganego przepisami rozporządzenia w sprawie dps,
- niezachowania wymaganej godziny podawania kolacji (nie wcześniej niż o 18⁰⁰),
- niezapewnienia bezpieczeństwa zdrowia i życia mieszkańców.

Dyrektor DPS zrealizowała wnioski pokontrolne Wojewody Lubelskiego, tj. zwiększyła zatrudnienie w zespole terapeutyczno-opiekuńczym oraz zmieniła czas podawania kolacji. Wnioski pokontrolne Prezydenta Miasta Lublin zostały wykonane poprzez opracowanie mapy miejsc stanowiących niebezpieczeństwo dla mieszkańców, zweryfikowanie procedur (np. w sprawie okresowej nieobecności, udzielania pomocy w podstawowych czynnościach życiowych i pielęgnacyjnych) oraz wprowadzenie procedury w sprawie monitorowania obecności mieszkańców.

(dowód: akta kontroli, str. 47-61)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Średni miesięczny koszt utrzymania mieszkańca obliczano niezgodnie z art. 6 pkt 15 ustawy o pomocy społecznej. Do kosztów działalności Domu zaliczono koszty, które nie dotyczyły utrzymania mieszkańców (2.000 zł w 2011 r., 12.268 zł w 2012 r. i 9.985 zł w 2014 r.), a wynikały z realizowanych innych zadań⁴⁵. Spowodowało to wzrost średniego miesięcznego kosztu o 1 zł w 2012 r., 8 zł w 2013 r. i 6 zł w 2014 r. oraz skutkowało pobraniem opłat za pobyt w DPS od gmin w wysokości wyższej od należnej ogółem o 626 zł, a także zawyżeniem rocznych kosztów utrzymania mieszkańców, wykazanych w rozliczeniach wykorzystania dotacji w rozdziale 85202 *Domy pomocy społecznej* w latach 2012-2014 o 2.433 zł⁴⁶.

(dowód: akta kontroli, str. 184-210)

Z wyjaśnień dyrektora DPS wynika, że przyczyną zaliczenia tych kosztów do kosztów działalności Domu był udział mieszkańców w tych projektach. Stanowisko dotyczące zaliczania kosztów zadań związanych z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów uzależnień do kosztów działalności było prezentowane wyłącznie do 2014 r. W 2015 r. przy wyliczeniu średniego miesięcznego kosztu w 2014 r. uznano za prawidłowe pominięcie tych kosztów. Ponadto dyrektor Domu stwierdziła, że przy obliczaniu średniego miesięcznego kosztu nie wzięto pod uwagę, że realizowano zadania publiczne na podstawie ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie.

(dowód: akta kontroli, str. 219-221, 307-308)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że DPS w sposób niejednolity obliczał roczny koszt utrzymania mieszkańców, wykazany w sprawozdaniach z wykorzystania dotacji w latach 2012-2014 w rozdziale 85202 *Domy Pomocy Społecznej*. Stosowano dwie metody obliczania tych kosztów:

⁴⁴ Kontrole nie kwestionowały też jakości przygotowywanych posiłków.

⁴⁵ Zadania realizowane w oparciu o Gminny Program Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz projekty wykonywane na podstawie ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie.

⁴⁶ 260 zł w 2012 r., 1.274 zł w 2013 r. i 899 zł w 2014 r.

1. W 2013 r. od stycznia do marca do wyliczenia przyjęto średni miesięczny koszt utrzymania mieszkańca opublikowany na 2012 r. (2.741 zł), a od kwietnia do grudnia – opublikowany na 2013 r. (2.929 zł). Roczny koszt wyniósł 598,5 tys. zł.
2. W 2012 i 2014 r. od stycznia do grudnia do obliczenia przyjęto średni miesięczny koszt utrzymania mieszkańca w takiej samej wysokości, tj. 2.741 zł w 2012 r. i 3.065 zł w 2014 r. Roczny koszt wyniósł 712, 4 tys. zł w 2012 r. i 459,1 tys. zł w 2014 r.

Nie wpłynęło to na wysokość dotacji otrzymanej przez Miasto Lublin dla domów pomocy społecznej, ponieważ otrzymana kwota dotacji była niższa od rocznych kosztów utrzymania ww. mieszkańców, pomniejszonych o dochody z odpłatności za te osoby.

Dyrektor DPS wyjaśniła, że koszty utrzymania mieszkańców w 2012 r. i 2013 r. zostały wyliczone z podziałem na dwa okresy, a Urząd Miasta Lublin przy rozliczeniu w 2012 r. zwrócił się z prośbą o ponowne wyliczenie kosztu w taki sposób, aby kalkulacja była oparta na jednym koszcie obowiązującym od 01.04.2012 r., przy rozliczeniu w 2013 r. nie otrzymano uwag, przed sporządzeniem sprawozdania za 2014 r. konsultowano się z pracownikiem Urzędu i wykonano je zgodnie z zaleceniami (przyjęto koszt obowiązujący od 1.04.2014 r.).

(dowód: akta kontroli, str. 123-124, 223-226, 310)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że świadczenie usług przez DPS odbywało się na poziomie obowiązujących standardów, określonych w rozporządzeniu w sprawie dps.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁴⁷, wnosi o obliczanie średniego miesięcznego kosztu utrzymania mieszkańca na podstawie kosztów działalności DPS wynikających z utrzymania mieszkańców.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach: jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Lublinie.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwagi i wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

⁴⁷ Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Lublin, dnia *30 lipca* 2015 r.

Kontroler
Katarzyna Durakiewicz
specjalista kontroli państwowej

K. Durakiewicz

Podpis

Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Lublinie
Edward Lis



Podpis